Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5836
(zu Drucksachen 13/5200, 13/5201)
17. 10. 96

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1997 (Haushaltsgesetz 1997)
– Drucksache 13/5200 –

Finanzplan des Bundes 1996 bis 2000
– Drucksache 13/5201 –

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (431) – 501 03 – Ha 72/96
031 (431) – 501 00 – Fi 111/96

Bonn, den 17. Oktober 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Ergänzend zu meinem Schreiben vom 16. August 1996 übersende ich die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. September 1996 und die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1997 (Haushaltsgesetz 1997) und Finanzplan des Bundes 1996 bis 2000.

Dr. Helmut Kohl

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 702. Sitzung am 27. September 1996

a) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1997 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes

   und

b) zu dem Finanzplan des Bundes 1996 bis 2000 gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes

beschlossen, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Bundeshaushaltsentwurf und zum Finanzplan allgemein

1. Die Haushaltsentwicklung bei allen Gebietskörperschaften ist gegenwärtig und voraussichtlich auch in 1997 geprägt durch Steuermindereinnahmen in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Diese beruhen insbesondere auf der Wachstumsschwäche, aber auch auf der Unterschätzung von Steuerausfällen aufgrund von Steuerrechtsänderungen der vergangenen Jahre.

   Angesichts dieser kritischen Finanzsituation ist der Bundesrat der Auffassung, daß der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach wie vor hohe Priorität einzuräumen ist.

   Dieses Ziel setzt aber neben Ausgabenkürzungen zugleich wirksame Maßnahmen zur Behebung der aktuellen wirtschaftlichen Krise und im besonderen zur nachhaltigen Verminderung der Arbeitslosigkeit voraus.

2. Im Haushaltsentwurf und in der Finanzplanung fehlen, genauso wie in dem von der Bundesregierung vorgelegten „Sparpaket", Regelungen für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Es werden vielmehr in zentralen Bereichen, wie

   - der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
   - der Forschung und Bildung,
   - im Verkehrsbereich durch die zeitliche Streckung bzw. Kürzung der Schieneninvestitionen und bei den GVFG-Mitteln,

   Ausgabenkürzungen vorgenommen, welche die kritische Wirtschaftslage verstärken und einem dauerhaften und beschäftigungsorientierten Wachstum die Grundlage entziehen.

3. Der Bundesrat lehnt die auf dem „Sparpaket" beruhenden massiven Eingriffe in das System der sozialen Sicherung ab. Es fehlt jede soziale Ausgewogenheit; durch pauschale Leistungskürzungen werden insbesondere Arbeitnehmer und Rentner belastet.

   Darüber hinaus tragen die Maßnahmen des „Sparpakets" nicht zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts bei. Sie entlasten vielfach lediglich den Bundeshaushalt auf Kosten der Länder, Kommunen und der Sozialversicherungskassen:

   - Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe, die Absenkung der Arbeitslosenhilfe, die Anhebung der Altersstufen für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld und die Einschnitte bei den arbeitsmarktpolitischen Leistungen in den neuen Ländern führen zu Belastungen der Länder und ihrer Kommunen.
   - Die Anhebung der Altersgrenzen für Altersrente vom 63. auf das 65. Lebensjahr verschiebt nicht nur Finanzlasten von der Rentenversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit und die Sozialhilfeträger, sondern verschlechtert insbesondere auch die Beschäftigungsmöglichkeiten für Berufsanfänger.
   - Die Senkung des Krankengeldes bzw. der Lohnfortzahlung führt zu erhöhter Sozialhilfeabhängigkeit und damit zu einer zusätzlichen Belastung der kommunalen Haushalte.
   - Die pauschale Begrenzung der Rehabilitationsausgaben der Rentenversicherungsträger stellt die effektive und rechtzeitige Vermeidung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in Frage. Die drastischen Einschnitte gefährden das Ziel „Rehabilitation vor Rente". Mittel- und langfristig verursachen sie Mehraufwendungen in der Rentenversicherung.

4. Die Bundesregierung verletzt mit dem Haushaltsentwurf 1997 die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Denn den erkennbaren Risiken sowohl auf der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite hat sie nicht ausreichend Rechnung getragen:

   - So hat sich der Bundesrat bereits im 1. Durchgang zum Entwurf des Jahressteuergesetzes 1997 gegen die Verschiebung der Anhebungen des Kindergeldes, des Kinderfreibetrages und des Grundfreibetrages ausgesprochen.
   - Zudem hat der Bundesrat die Rückübertragung von Umsatzsteueranteilen infolge der Verschiebung der Anhebung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages abgelehnt.
   - Ebenso hat der Bundesrat die Übertragung von Umsatzsteueranteilen auf den Bund zur Finanzierung der Absenung des Solidaritätszuschlags abgelehnt.

- Der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit wird auf Null gesetzt, obwohl bereits im laufenden Haushaltsjahr ein Zuschuß von mehr als 11 Mrd. DM erforderlich sein wird. Der Ansatz für die Arbeitslosenhilfe ist mit 16,5 Mrd. DM zu gering veranschlagt; für 1996 zeichnen sich nach der Haushaltsentwicklung bereits rd. 22 Mrd. DM ab. Selbst die im Rahmen des „Sparpakets" vorgesehenen Einsparmaßnahmen werden an der zu niedrigen Veranschlagung im Entwurf des Bundeshaushalts 1997 angesichts der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit nichts ändern. Denn diese Vorhaben führen zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahl und damit zu einem höheren Bedarf der Bundesanstalt für Arbeit bzw. bei der Arbeitslosenhilfe.

5. Die von der Bundesregierung insbesondere im Arbeitsförderungs-Reformgesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit würden sich arbeitsmarktpolitisch vor allem in den neuen Ländern verheerend auswirken, ohne den haushaltspolitisch gewünschten Effekt zu haben.

   Allein durch dieses Vorhaben der Bundesregierung würde die Zahl der Arbeitslosen bzw. der Nichterwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter in den neuen Bundesländern um über eine viertel Million in den nächsten vier Jahren zunehmen, da Ersatzarbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt erkennbar nicht vorhanden sind.

6. Der Bundesrat sieht trotz der bestehenden Ausgabenzwänge weiterhin die Notwendigkeit einer angemessenen Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

   Diesem Anliegen wird der Bundeshaushalt nicht gerecht, da er erneut eine Kürzung des Verpflichtungsrahmens vorsieht.

7. Auch die Ausgabenkürzung beim Wohngeld wird der voraussichtlichen Ausgabenentwicklung in 1997 nicht gerecht. Denn die von der Bundesregierung eingeleiteten Einschnitte in das soziale Sicherungssystem führen zu Mehrbelastungen bei den Sozialhilfeleistungen und im Gefolge auch zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Wohngeld.

8. Der Bundesrat weist erneut darauf hin, daß eine angemessene Dotierung seines eigenen Etats mit Personal und Sachmitteln zur Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit als souveränes Verfassungsorgan unabdingbar ist. Insoweit weist der Bundesrat auf seinen Beschluß zum Haushaltsgesetz 1996 hin (Drucksache 790/95 – Beschluß). Er erwartet hinsichtlich offengebliebener Positionen im weiteren Beratungsverfahren ein angemessenes Entgegenkommen.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

1. Die Bundesregierung stimmt in wesentlichen Teilen mit dem Bundesrat in der Bewertung der finanzpolitischen Ausgangslage überein. Die vorübergehende Wachstumsverlangsamung des Jahres 1995/96 bedeutet für die öffentlichen Haushalte erhebliche Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt. Gleichwohl bleibt es vordringliche Aufgabe der Finanzpolitik zu verhindern, daß ein unvertretbarer Anstieg der öffentlichen Kreditaufnahme die Verläßlichkeit der Finanzpolitik in Frage stellt und die nationalen und internationalen Kapitalmärkte irritiert. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat muß der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte daher unverändert hohe Priorität eingeräumt werden. Die Begrenzung des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben ist die notwendige Voraussetzung für die Rückführung der Haushaltsdefizite und den Abbau der hohen Abgabenlast. Beides ist erforderlich, um das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu stärken und die Beschäftigung zu erhöhen.

   Das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung schafft entgegen der Auffassung des Bundesrates die notwendigen und wirksamen Voraussetzungen für dauerhaftes Wachstum, zusätzliche Beschäftigung und die Sicherung des Produktions- und Arbeitsplatzstandortes Deutschlands. Die zum großen Teil bereits verabschiedeten Anpassungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der übrigen Transferausgaben tragen dazu bei, die Staatsquote wieder deutlich abzusenken und so den notwendigen Spielraum für die Rückführung der Steuer- und Abgabenlast zu schaffen.

   Das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung ist in seiner Gesamtwirkung ausgewogen und angemessen. Die Maßnahmen verändern weder die bestehenden Sozialversicherungssysteme in ihrem Kern, noch greifen sie in die Tarifautonomie ein. Die Entlastungsmaßnahmen betreffen nahezu alle staatlichen Ausgabenbereiche und somit nahezu alle gesellschaftlichen und sozialen Gruppen. Es geht in erster Linie um die Plafondierung bestehender Ansätze und um die Begrenzung des Zuwachses staatlicher Leistungen. Ein solches Aussetzen der staatlichen Leistungsdynamik ist unter den gegebenen gesamt- und finanzpolitischen Bedingungen unverzichtbar und für die Betroffenen zumutbar.

   Über das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung entlastet der Bundeshaushalt sich nicht auf Kosten der Länder und der Kommunen oder der Sozialversicherungen: Allenfalls geringen Belastungen der Sozialhilfe stehen deutliche Entlastungen bei den Personalausgaben von Ländern und Gemeinden infolge der Begrenzung der Lohnzusatzkosten und durch ein flexibleres Arbeitsrecht gegenüber. Darüber hinaus entstehen für alle öffentlichen Haushalte mittelbare Wirkungen durch die größeren Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich aus der Entlastung des Faktors Arbeit, Änderungen im Arbeitsrecht und Maßnahmen des Programms außerhalb des sozial- und arbeitsrechtlichen Teils ergeben. Überdies schafft das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung die Kompensation der Arbeitgeberbelastung, die durch die 2. Stufe der Pflegeversicherung entsteht. Damit wurde das Inkrafttreten der 2. Stufe erst ermöglicht.

2. Der Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe ist Teil des Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze, das der Deutsche Bundestag am 8. Februar 1996 beschlossen hat und das noch Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens ist. Durch dieses Gesetz können sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden spürbar entlastet werden. Die Bundesregierung bedauert, daß die Blockadehaltung im Vermittlungsausschuß diese dringend notwendigen Gesetzesänderungen bisher verhindert hat.

3. In Anbetracht stetig steigender Lebenserwartung und daraus resultierender längerer Rentenlaufzeiten gibt es keine Alternative zur Anhebung der Altersgrenzen für Altersrenten. Damit dies kurzfristig nicht zu einer Verschärfung der Arbeitslosigkeit führt, enthält z. B. das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte und am 1. August 1996 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand Regelungen zur Förderung von Altersteilzeitarbeit. Statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, fördert die Bundesanstalt für Arbeit die Teilzeitarbeit von älteren Arbeitnehmern und ermöglicht den Betrieben, jüngere Arbeitslose neu einzustellen.

   Die Absenkung der Lohnfortzahlung und des Krankengeldes kann in Einzelfällen zu einer zusätzlichen Belastung der Sozialhilfe führen. Allerdings müssen mehrere Faktoren zusammentreffen, bevor durch die Absenkung der genannten Leistungen Sozialhilfebedürftigkeit entsteht. Es ist nicht möglich, die voraussichtlich geringe finanzielle Mehrbelastung der Kommunen zu quantifizieren.

4. Die Begrenzung der Rehabilitationsausgaben der Rentenversicherungsträger stellt die effektive und rechtzeitige Vermeidung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeit nicht in Frage:

   a) Aus der Ausgabenbegrenzung ergeben sich keine Einschränkungen für die Durchführung medizinisch notwendiger und erfolgversprechender Maßnahmen. Dies ist gesetzlich aus-

drücklich sichergestellt worden. Auch in Zukunft kann deshalb jeder Versicherte eine medizinische Rehabilitationsmaßnahme erhalten, wenn er sie aus gesundheitlichen oder behinderungsbedingten Gründen benötigt, um im Erwerbsleben bleiben zu können oder wieder in das Erwerbsleben eingegliedert zu werden. Dies gilt namentlich für Anschlußheilbehandlungen.

b) Die vorgesehenen Einsparungen begrenzen lediglich den überproportionalen Zuwachs in den vergangenen Jahren und führen das Ausgabenniveau in etwa auf das Niveau des Jahres 1993 zurück. Seinerzeit hat dies die Durchführung von rd. 900 000 medizinischen und sonstigen Rehablitationsmaßnahmen ermöglicht.

5. Der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 1997 berücksichtigt auch die finanzwirksamen Folgen der Maßnahmen des Spar- und Wachstumsprogramms, das – soweit gesetzliche Maßnahmen vorgesehen waren – mittlerweile zum überwiegenden Teil vom Gesetzgeber verabschiedet worden ist. Die durch Haushaltsentscheidungen umzusetzenden Elemente des Programms sind ebenfalls im Regierungsentwurf enthalten. Diese bisher von allen Bundesregierungen praktizierte Verfahrensweise stellt keine Verletzung der Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit dar. Im Gegenteil: Die Bundesregierung hätte gegen diese Haushaltsgrundsätze verstoßen, wenn sie bei Aufstellung ihres Regierungsentwurfs die Auswirkungen der dem Parlament zur Beratung zugeleiteten Gesetzentwürfe außer Acht gelassen hätte.

6. Die in der allgemeinen und finanziellen Begründung des Entwurfs eines Arbeitsförderungs-Reformgesetzes angesprochene Angleichung des Förderniveaus arbeitsmarktpolitischer Leistungen in Ostdeutschland an das Westniveau soll nicht in einem Schritt vorgenommen werden. Vielmehr ist ein gleitender Prozeß vorgesehen. Die konkrete Umsetzung erfolgt, wenn im Herbst jeden Jahres mit der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung die für die Verabschiedung des Haushaltsentwurfs relevanten Eckwerte vorliegen. In den letzten Jahren ist der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern bereits kontinuierlich zurückgeführt worden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung. Gleichwohl hat sich diese Rückführung nicht in einer Erhöhung der Arbeitslosenzahlen niedergeschlagen. Die Befürchtung des Bundesrates, daß die Angleichung des Förderniveaus in West- und Ostdeutschland einen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern um über eine viertel Million in den nächsten vier Jahren zur Folge haben würde, kann aus diesen Erfahrungen heraus nicht geteilt werden.

7. Wegen des Zwanges zur Konsolidierung des Bundeshaushalts wurden die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zwar um 200 Mio. DM gegenüber 1996 gekürzt. Dennoch stehen auch 1997 weiterhin Verpflichtungsrahmen für den sozialen Wohnungsbau in einer beträchtlichen Größenordnung von mehr als 2 Mrd. DM zur Verfügung. Eine angemessene Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist damit weiterhin gewährleistet.

8. Das Wohngeld ist eine gesetzliche Leistung. Die Veranschlagung des Schätzansatzes des Wohngeldes richtet sich nach der Ist-Entwicklung. Beim Ansatz 1997 von 3 080 Mio. DM wurde die während des Haushaltsaufstellungsverfahrens erkennbare Wohngeldausgabenentwicklung berücksichtigt. Zudem sind 80 Mio. DM für das von der Bundesregierung beschlossene und im Entwurf vorliegende Wohngeldüberleitungsgesetz in den neuen Ländern enthalten.

9. Die Personal- und Sachmittelausstattung des Bundesrates ist im Vergleich zu den obersten Bundesbehörden relativ günstig. Eine Beeinträchtigung der Arbeit des Bundesrates ist bei den im Regierungsentwurf etatisierten Personal- und Sachmittelansätzen aus Sicht der Bundesregierung nach wie vor nicht gegeben.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333